

LIBERALISMO Y CRECIMIENTO ECONÓMICO Y SOCIAL: ARGENTINA (1880-1910)*

*Por Ezequiel Gallo***

En alguna otra ocasión me ha parecido oportuno comenzar las reflexiones sobre un período histórico específico citando al autor que más ha impactado sobre mi formación profesional en la última década. En su conocido ensayo *El capitalismo y los historiadores* sostenía Friedrich A. Hayek que

Apenas existe ningún ideal o concepto político que no incluya opiniones sobre una serie de acontecimientos históricos, y, viceversa, son pocos los recuerdos históricos que no sirvan como símbolo para una meta política. Sin embargo, las ideas históricas que nos guían en el presente no coinciden siempre con los hechos históricos; incluso muchas veces son menos la causa que el efecto de las convicciones políticas. Los mitos históricos han jugado, en la formación de las opiniones, un papel quizás tan grande como los hechos históricos. Sin embargo, apenas podemos sacar provecho de las experiencias de nuestro pasado, si los hechos de los cuales deducimos nuestras consecuencias no coinciden con la realidad.

La primera regla de oro para evaluar sensata y prudentemente el pasado es la de no exigir a los hombres hazañas que sólo están reservadas a los dioses. A esta altura de la evolución de la humanidad ya debería estar claro que la imperfección y la ignorancia son características universales y permanentes de la especie. El dilema que nos plantea este hecho ineludible fue sagazmente abordado por la historiografía del siglo XIX cuando popularizó el

* Conferencia pronunciada el 16 de julio de 1982 en el Instituto Popular de Conferencias de "La Prensa" y publicada en *Ideas sobre la Libertad* N° 42, Año XXV, Diciembre de 1983. Reproducida aquí con revisión del autor.

** Doctor en Historia, Universidad de Oxford. Ex -Director de Investigaciones de ESEADE. Profesor Emérito, Universidad Di Tella.

vocablo *progreso*. A este progreso lo podríamos definir con la prosa más colorida de Paul Groussac “como pasos hacia esa estrella fija, mirada por nuestra incurable ilusión como una luz terrestre y acaso el término accesible del viaje humano, cuando para nosotros el celeste faro sólo marca el norte y el rumbo de un camino sin fin”.

Así definido, el historiador puede detectar la presencia y dimensión del progreso logrado dentro de un período específico a través de dos procedimientos: 1°) cotejando la situación que analiza con la que precedió en el tiempo, y, 2°) comparando esta etapa histórica con lo que ocurrió en otras latitudes de características similares en el mismo lapso temporal. Desde ambas perspectivas no parece exagerado afirmar que *la Argentina del Ochenta al Centenario* progresó a pasos agigantados, y que es posible rastrear estos progresos en casi todos los aspectos que configuraron la marcha ascendente de aquella sociedad. En rigor, la única perplejidad del historiador contemporáneo se produce ante la reiteración y pertinacia con las cuales se retacea, y a veces, se niega, un hecho tan notorio.

Comencemos por anotar rápidamente algunos de los indicadores más representativos de aquel vertiginoso despegue de nuestra sociedad. La población que sólo alcanzaba a 1.800.000 habitantes en 1869 llegó a más de 7.800.000 en 1914; el comercio exterior que era de 74.000.000 de pesos oro en 1870 superó la espectacular cifra de 1.000.000.000 de pesos oro en 1913; la red ferroviaria que apenas había pasado los 700 km. en 1870 contaba ya con más de 33.000 km. en 1914. El área sembrada que registraba unas magras 200.000 hectáreas en 1872 superó las 12.400.000 hectáreas en 1914. Estas cifras son indicativas de lo que ocurrió en cuatro áreas cruciales de nuestra historia económica: la población, la red de transportes y comunicaciones, las industrias rurales, y el comercio exterior. Todas indican progresos espectaculares, todas apuntan a mostrar no solamente tasas muy rápidas de crecimiento de la riqueza general, sino también de la riqueza por habitante. Mientras que la población creció 4 veces, el comercio exterior lo hizo 12 veces, la red férrea 40 y el área sembrada 55 veces.

El mismo panorama emerge de comparar el progreso argentino con el de otros países similares, igualmente exitosos durante aquellas décadas. El

caso de Australia, hoy reiterada y melancólicamente utilizado para graficar nuestra actual decadencia, es por demás pertinente. Hacia 1850 la riqueza por habitante de la Argentina representaba alrededor de un 30 % de la australiana, proporción que se mantuvo en el mismo nivel hasta 1880. Entre 1880 y 1914 el muy rápido crecimiento de la economía argentina redujo considerablemente la brecha. Hacia 1914 nuestra riqueza representaba un 70 % de la de Australia, y en ese nivel permaneció con ligeras variaciones hasta comienzos de los años cuarenta. Hoy hemos regresado a aquel viejo y triste punto de partida de 1850. Si esta comparación aparece como insuficiente, quizás baste recordar que en 1914 el 45 % del comercio exterior del continente latinoamericano pasaba por puertos argentinos, y que estaban instaladas en el país el 47 % de la red ferroviaria, el 55 % de las líneas telegráficas y el 44 % de los teléfonos.

Datos tan contundentes no deberían requerir de mayores precisiones. Mucha gente, sin embargo, piensa de otra manera. Se nos ha dicho, por ejemplo, que lo ocurrido en aquella época fue crecimiento pero no desarrollo. No está demás interrogarse sobre tan curioso como pintoresco juego de palabras, tratando de analizar las premisas sobre las que descansa tan persistente afán crítico. Se afirma, en primer lugar, que el crecimiento económico de aquella época produjo serios desequilibrios regionales o, en otras palabras, que favoreció a Buenos Aires en desmedro de las provincias del interior. Ciertamente es, hubo regiones que se desarrollaron mucho más rápidamente que otras, y resulta innegable que las diferencias fueron, en algunos casos, muy importantes. El hallazgo es, sin embargo, muy poco original. Como lo saben muy bien quienes han estudiado procesos similares de rápido crecimiento económico, el desequilibrio regional ha sido, y será, un rasgo ineludible del progreso material. Todos hemos oído hablar de los contrastes entre el sur y el norte norteamericanos, entre Cataluña y Andalucía, entre el norte y el sur italianos, entre Inglaterra e Irlanda, etc., etc. Tampoco es muy difícil enterarse de que esos desequilibrios ya estaban presentes desde los tiempos del Virreinato del Río de la Plata, y que se volvieron mucho más pronunciados a partir de los años treinta y cuarenta de este siglo.

El punto importante, sin embargo, es que entre el Ochenta y el Centenario, muchas regiones antes estancadas o de lento crecimiento, conocieron progresos sustanciales. Hacia comienzos de la década del sesenta, sólo Buenos Aires, y a una buena distancia Entre Ríos, poseían una economía en franco progreso. En las décadas subsiguientes se produjo el arrollador crecimiento de Santa Fe y Córdoba en la región pampeana, y la emergencia de Mendoza y Tucumán como centros de atracción de capitales y población en el interior. A estos desarrollos se le debe agregar el poblamiento de regiones hasta entonces desérticas en el sud y nordeste del país. Conocemos bastante bien las características del portentoso estirón de grandes ciudades como Buenos Aires y Rosario, pero se ha prestado poca atención a procesos que desde el punto de vista de la población y ocupación efectiva del territorio resultaron, quizás, más significativos. Bastará un solo ejemplo: el número de centros urbanos que tenían entre 2.000 y 10.000 habitantes aumentó en toda la región pampeana de los 20 existentes en 1870 a los 220 que había en 1914. Como consecuencia, de todos estos desarrollados, hacia esta última fecha, más de un 70 % de la población nacional estaba radicada en las regiones más dinámicas del país.

Se ha afirmado reiteradamente, también, que una excesiva especialización en las actividades rurales dislocó a las viejas artesanías con graves consecuencias para el futuro de la industria nacional. El error en este caso es doble. En ninguna parte, la moderna industria fabril creció a partir de las artesanías, de cuya bajísima productividad no podían esperarse los recursos necesarios para la industrialización. Ésta, como lo señalan numerosos estudios sobre las llamadas revoluciones industriales, creció en realidad sustituyendo a esas viejas artesanías, y sólo después de que el crecimiento del comercio y la agricultura proveyó los recursos requeridos por la nueva actividad. Algo muy parecido es lo que ocurrió en la Argentina de aquella época. Así como el primer gran salto ganadero generó las condiciones necesarias para el portentoso crecimiento de la producción de cereales, fue este último proceso el que posibilitó el surgimiento de una industria moderna en el país.

No son muchos los datos que tenemos a nuestra disposición sobre este problema específico, pero todos los que hay apuntan en una misma

dirección. Ya en la década del ochenta es posible observar la aparición de actividades industriales modernas: las bodegas mendocinas, los ingenios tucumanos, los molinos y frigoríficos del litoral, los primeros grupos fabriles urbanos de importancia, varios de los cuales subsisten hoy, como Alpar-gatas Bagley, las primeras fábricas de Bemberg y Bunge y Born, los talleres de Vasena que hacia fines de siglo empleaban 2.000 obreros, el llamado grupo italiano. En los veinte años que van desde el censo de 1895 al de 1914, ese primer despegue logró consolidarse notoriamente. En efecto, en aquellos veinte años el número de empresas industriales se duplicó, el personal empleado por las mismas se triplicó, el capital invertido en la actividad industrial se quintuplicó, y la fuerza motriz empleada en las fábricas creció 25 veces. A partir de 1900 contamos con cifras anuales de producción industrial. Pues bien, entre 1900 y 1914 el volumen de la producción industrial aumentó casi tres veces. La tasa de crecimiento industrial de la época es comparable a la lograda durante esos años por países como Alemania y Japón y hacia 1914 la Argentina producía el 70 % de los productos manufacturados que consumía.

Se dice, finalmente, que existieron en esa época marcadas diferencias sociales. Desde luego, sería infantil negar su existencia, especialmente en un período donde prevalecía la convicción de que la única igualdad compatible con el progreso era la igualdad ante la ley. El punto crucial a debatir, sin embargo, es en qué medida una sociedad reduce los problemas más acuciantes de sus sectores menos favorecidos y, especialmente, hasta qué punto se le brinda, a esos mismos sectores oportunidades para mejorar su posición relativa. Las conclusiones son en este tema tan contundentes como en los anteriores.

Investigaciones recientes han demostrado que durante el período se registró un alza continua en los niveles de ingreso de los sectores populares. El dato es consistente con los otros elementos de juicio a nuestra disposición. Como se ha dicho, la Argentina tenía 1.800.000 habitantes en 1869. Desde entonces, se radicaron en el país 3.500.000 de inmigrantes europeos, es decir el doble de personas de las que existían en el momento inicial. Durante unos quince años del período se registraron, además,

las llamadas migraciones golondrinas, italianos del norte que venían a la Argentina para los tres meses de la cosecha, retornando luego con sus ahorros al país natal. A nadie se le escapa que estos impresionantes movimientos humanos a través del océano sólo son posibles por la existencia de elevados salarios en el país receptor.

En 1913 uno de los críticos más influyentes de nuestro sistema económico, el Ing. Alejandro Bunge, se lamentaba porque nuestros salarios eran inferiores a los existentes en Estados Unidos, Canadá, Australia e Inglaterra, iguales a los de Alemania y superiores a los prevalentes en el resto de Europa. Esto da una idea bastante cabal de la verdadera dimensión de los problemas sociales de aquella Argentina.

Un aspecto más ilustrativo aún de aquella época surge al estudiar las oportunidades de ascenso social. Los datos del censo de 1869 permiten inferir que entre un 12 y un 15 % de la población económicamente activa pertenecía a los llamados sectores medios. La información provista por el censo de 1914 indica que esa capa social de la población había aumentado hasta representar alrededor de un 40 % de la misma. Este avance en la calidad de la vida, se reflejó también en la educación de los sectores de más bajos ingresos. En 1869 el 78 % de la población mayor de 6 años no leía ni escribía. En 1914 esa proporción se había reducido a menos de un 35 %. En cuanto al grado de apertura de la sociedad, la información disponible abre un panorama aún más contundente. Hacia la época del Centenario un 77 % de los dueños de las empresas comerciales e industriales urbanas, un 62 % de quienes se hallaban al frente de explotaciones cerealeras y un 44 % de quienes dirigían empresas ganaderas en la región pampeana, eran inmigrantes recientemente incorporados al país. No creo que haya existido en otras latitudes un proceso de movilidad social ascendente de la magnitud del indicado por estas cifras.

Hubiera preferido no fatigarlos con tantas cifras; no hubiera sido necesario si no se hubiese distorsionado tan seriamente lo ocurrido en aquella época. Resta agregar en este capítulo que esa sociedad que se configuró casi de golpe incorporando a millones de personas de los más variados orígenes fue creando al mismo tiempo las condiciones que hicieron posible

una fluída asimilación de los recién llegados. La historia de un barrio porteño o de una colonia agrícola pampeana revela nítidamente la intensidad y rapidez con la que se intercambian pacíficamente tradiciones y costumbres entre los recién llegados y quienes los recibían. Los 25 periódicos en lenguas extranjeras que se editaban en Buenos Aires en 1914 y las 220 asociaciones voluntarias mixtas con sus 240.000 miembros son también testimonio directo de una comunidad cosmopolita exitosamente asimilada al nuevo país.

Una sociedad como la descrita no pudo haberse desarrollado sin un marco institucional adecuado. Ese marco normativo general fue provisto por la Constitución de 1853-60, y su núcleo central estaba constituido por este claro y sencillo razonamiento de Alberdi:

Si los derechos civiles del hombre pudieran mantenerse... al abrigo de todo ataque, es decir, si nadie atentara contra nuestra vida, persona, propiedad y libre acción, el gobierno del Estado sería inútil... no tendría razón de existir. Luego... las leyes políticas no tienen más objeto final que la preservación... de las leyes civiles, que son el código de la sociedad y de la civilización misma.

Un gobierno limitado a sus funciones específicas de proteger un ámbito privado extenso que permitiera el ejercicio de lo que ayer Tocqueville llamaba “libertades cotidianas” y que hoy Hayek denomina “libertad de hacer”, era la fórmula breve y simple que abrió las compuertas del progreso en una nación lejana, pobre y prácticamente despoblada.

Una cosa son, sin embargo, las leyes y otra su impacto en la realidad cotidiana. El tránsito entre ambos niveles no fue ni fácil ni rápido, y, por otra parte, se efectuó a distintos ritmos. Fue sorprendentemente veloz, como se ha visto, en la vida económica y social; fue bastante lento y trabajoso en la tarea de implementar las instituciones que hicieran del modelo constitucional una realidad permanente y estable.

Desde 1810 la Argentina había entrado en una espiral interminable de enfrentamientos armados: guerras de independencia, conflictos bélicos

con los países vecinos, luchas armadas entre las distintas provincias guerra casi permanente en la frontera indígena. Esta larga etapa bélica, que se prolongó por casi setenta años, tuvo diversas consecuencias de las cuales resulta pertinente subrayar dos: 1°) las guerras produjeron un vacío institucional que tardó décadas en ser superado y que fue reemplazado ora por el poder dictatorial ora por un exacerbado personalismo político; y 2°) los continuos enfrentamientos armados no sólo dislocaron la vida económica sino que moldearon una mentalidad agresiva y exclusivista muy poco apta para la convivencia civilizada y notoriamente frágil ante los embates del despotismo o del caos desintegrador.

Las leyes, por más sabias que sean, requieren para su reinado de hábitos y tradiciones cotidianas que sean compatibles con ellas. Sin esta conjunción, ni los dones de la naturaleza ni la sabiduría de los gobernantes es suficiente para posibilitar el progreso de las naciones. Entre 1853 y 1880 la Argentina atravesó por una etapa institucional sumamente creativa, pero salpicada a menudo por la supervivencia de los viejos hábitos guerreros. Estas circunstancias se alimentaban, muchas veces, de los impulsos generosos de quienes pensaban que la conjunción entre legislación y hábitos se puede lograr en forma más o menos automática. No era éste, ciertamente, el camino adecuado; por el contrario, la frágil herencia recibida exigía cautela y paciencia para construir las instituciones nacionales que pusieron fin a décadas de alzamientos armados.

La solución comenzó a delinearse durante la atormentada década del setenta, aunque ya había sido sugerida, tiempo atrás, por Alberdi. Paradójicamente sus enseñanzas fueron propagadas por la explosiva pluma periodística de su viejo adversario Domingo Faustino Sarmiento: “La síntesis del republicano moderno es menos sublime que *libertad-igualdad-fraternidad*; es más práctica: *libertad-paz-tranquilidad*”. Estos fueron los antecedentes del programa de gobierno de la primera administración de Julio Roca, y su conocido lema de “*Paz y Administración*” sintetizó bien la orientación general que imprimió a su gobierno: consolidar la unión nacional y poner fin a las luchas internas. En otras palabras cimentar sobre la paz y la estabilidad el éxito del programa constitucional.

A partir de aquí, muchos problemas se solucionaron rápidamente, otros desaparecieron con el paso del tiempo, algunos más nunca tuvieron respuestas satisfactorias. En el área política, especialmente, siguieron vigentes las prácticas excluyentes, la intolerancia y el ocasional recurso a la violencia. Estas eran las causas de la permanencia de ese vaivén, que tanto preocupaba a Pellegrini, entre la propensión del oficialismo al exclusivismo político y el apego opositor a la sedición y a la intransigencia dogmática. A estos hábitos de vieja data se le agregaron obsesiones de origen más reciente.

El terror al resurgimiento del faccionalismo anárquico, favoreció a las tendencias que pugnaban, con éxito, por la supremacía de un fuerte poder central. Toda solución política, como sucede en los demás aspectos de la vida, se logra a costas de sacrificar algo que también consideramos valioso. El precio pagado por la paz, la estabilidad y la unión fue el paulatino debilitamiento de las autonomías provinciales.

Reconocer la supervivencia de viejos hábitos inconducentes para una vida institucional republicana, y detectar la emergencia de nuevos problemas, no significa desconocer que, aun en este difícil ámbito público, se anotaran, también, progresos muy significativos. Ya se ha mencionado la mayor estabilidad alcanzada, sin la cual hubiese sido imposible el progreso económico y social alcanzado entre 1880 y 1914. Habría que agregar la existencia de un Poder Judicial respetado, cuya independencia fue muchas veces elogiada por los más tenaces opositores al régimen político vigente. No sería justo olvidar, tampoco, a un parlamento que, a pesar de los vicios que a veces afectaban a la elección de sus miembros, supo mantener, en muchas ocasiones, una distancia con el Poder Ejecutivo que no ha sido habitual en épocas posteriores. Finalmente, no está demás recordar la existencia de una prensa con enorme vocación pública, que se constituyó, en más de una oportunidad, en una barrera formidable contra las arbitrariedades del poder administrador.

También en el tema que más conflictos suscitó y que más pasiones desató, el de la representación política, es posible anotar progresos significativos, por más lentos y dolorosos que les hayan parecido a muchos de los contemporáneos a los sucesos.

En este punto es importante resaltar la franqueza y realismo con la que se aceptaba la existencia del problema. También la lucidez con la cual se analizaron las causas del mismo. Así se expresaba, por ejemplo, Julio Roca en ocasión de su último mensaje presidencial (1904):

Nos quedan, sin duda, muchos esfuerzos aún que hacer y muchas conquistas que realizar sobre nosotros mismos, tan propensos a ideales lejanos y a exigir la última expresión de la sabiduría política en el gobierno, en los partidos y en las prácticas constitucionales, que suponen un grado de perfeccionamiento supremo que no han alcanzado todavía pueblos que cuentan con siglos de existencia. Más que en la ley escrita, la forma republicana de gobierno reposa en hábitos y costumbres públicas.

Parece innegable, por lo tanto, que esa pujante sociedad del Centenario requería una moderada reforma institucional que tendiera a remover algunas de las imperfecciones de vieja y nueva data que habían subsistido o aparecido durante su marcha ascendente. La respuesta, y fue una generosa respuesta, a esta genuina inquietud fue dada, como se sabe, a través de la ley Sáenz Peña de 1912. La reforma electoral ha sido considerada por muchos de los que evalúan críticamente a este período histórico, como su contribución más valiosa. Para quienes, por el contrario, pensamos que dicha época fue la más excitante de nuestra historia, la ley Sáenz Peña se nos aparece desde una perspectiva distinta. Es posible que la reforma hubiera sido más consistente si no hubiese establecido el voto obligatorio y si hubiera optado por la representación uninominal en vez de por el sistema de la lista incompleta. De esta manera, quizás, se hubieran fortalecido virtudes públicas siempre en riesgo de flaquear en épocas de gran prosperidad y se hubiera logrado una relación más cercana y transparente entre los electores y sus representantes.

Esto no es, sin embargo, lo más importante. El resguardo de los logros alcanzados hasta el Centenario y, mucho más, su extensión, requerían seguir avanzando en pos de lograr una conjunción más acabada entre el modelo constitucional y la realidad cotidiana, y para esto una nueva reforma elec-

toral era un instrumento útil pero incompleto. Con la unión nacional consolidada hubiera sido importante sentar bases institucionales que posibilitaran revivir las autonomías provinciales y fortalecer la vida municipal. Especialmente, resultaba crucial independizar la moneda y el crédito del poder político para evitar la futura consolidación tan peligrosa para las libertades privadas y públicas que nuestros antepasados denominaban, alrededor de 1890, como la “alianza entre el fusil y el banco”.

No sería justo, sin embargo, desconocer algunos de los méritos de la ley de 1912. Los cambios de guardia política son muy complejos y delicados, especialmente en comunidades que atraviesan por períodos de profundos cambios sociales. No está de más recordar lo acaecido en países que también habían logrado avances considerables como lo eran el México de Porfirio Díaz, la Rusia de los zares o la Alemania imperial. Frente a estos casos, la transición argentina de 1916 presenta un nítido contraste al haber transcurrido dentro de los mismos carriles que habían caracterizado a las dos décadas que la precedieron.

Espero que estas breves y rápidas reflexiones ayuden a generar mayor curiosidad en el estudio de este fértil período de nuestro pasado. Pero, además, confío en que una correcta evaluación del mismo contribuya a devolver centralidad a los principios que posibilitaron la emergencia de aquella sociedad libre y pujante. Estos principios no son ni nuevos ni complejos; fueron sintetizados hace ya doscientos años por Adam Ferguson con envidiable economía expresiva:

Cada persona es libre en la proporción en que el gobierno de su país sea lo suficientemente fuerte para protegerla y lo suficientemente limitado y prudente para no abusar de ese poder.